**Deutscher Bundestag** **Drucksache 18/8962**
**18. Wahlperiode** 28.06.2016

# Gesetzentwurf

**der Bundesregierung**

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

### A. Problem und Ziel

Die Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 29 bis zum 20. Mai 2016 die Rechtsvorschriften zu erlassen, die erforderlich sind, um die Richtlinie 2014/40/EU umzusetzen. Die Richtlinie 2014/40/EU wird durch das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) und die aufgrund dieses Gesetzes erlassene Tabakerzeugnisverordnung umgesetzt.

Ergänzend zu den Vorgaben der Richtlinie sollen auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter durch Gleichstellung mit nikotinhaltigen Erzeugnissen reguliert werden, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist. Des Weiteren sollen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter zusätzliche Werbeverbote vorgesehen werden.

### B. Lösung

Durch das Änderungsgesetz werden nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen gleichgestellt, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist. Es werden zusätzliche Werbeverbote für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter aufgenommen. Überdies wird die Regelung zu Pflanzenschutzmitteln in oder auf Tabakerzeugnissen überarbeitet.

Da die genannten Regelungsinhalte ergänzende Regelungen zu den Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU darstellen bzw. über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen, sind sie nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierungspflichtig. Um den Zeitplan für die Richtlinienumsetzung nicht zu gefährden, werden diese Teile als eigenständiger Gesetzentwurf zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes weitergeführt.

### C. Alternativen

Keine.

## D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

## E. Erfüllungsaufwand

### E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch Einbeziehung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter in den Regelungsbereich entsteht ein einmaliger Aufwand von etwas über 1 Million Euro sowie ein laufender Erfüllungsaufwand von jährlich 300 000 Euro.

### Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch die Einbeziehung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter entstehen ein einmaliger Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten in Höhe von rund 500 000 Euro und ein laufender Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten in Höhe von jährlich rund 8 000 Euro.

Eine Kompensation des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft kann innerhalb des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens nicht realisiert werden. Die Belastung wird aber über den Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung von Vorschriften zur Durchführung des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts kompensiert, bei der eine Entlastung beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in Höhe von 42 841 541,16 Euro realisiert wurde.

### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

## F. Weitere Kosten

Es ist ein Verbot der Außenwerbung ab dem 1. Juli 2020 vorgesehen. Laut Angaben der Tabakwirtschaft, veröffentlicht im Drogen- und Suchtbericht 2015 der Bundesregierung, wurden im Jahr 2013 69,8 Millionen Euro für Außenwerbung ausgegeben.

Die Kinowerbung wird insoweit eingeschränkt, als die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur dann erlaubt ist, wenn ein Film nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet ist. Ausweislich des Drogen- und Suchtberichts 2015 der Bundesregierung wurden im Jahr 2013 7,7 Millionen Euro für Kinowerbung ausgegeben.

Diese Ausgaben werden künftig eingespart bzw. nachhaltig reduziert.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 28. Juni 2016

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 946. Sitzung am 17. Juni 2016 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

**Anlage 1**

# Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

## Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes

Das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden nach der Angabe zu § 20 die folgenden Angaben eingefügt:

   „§ 20a Verbot der Außenwerbung

   § 20b Verbot der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung“.

2. Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

   „Artikel 2 Nummer 16 und 17 gilt mit der Maßgabe, dass die dort bezeichneten Begriffe auch nicht nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter umfassen.“

3. § 2 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Nummer 8 wird folgende Nummer 9 eingefügt:

      „9. Außenwerbung: jede Werbung außerhalb von Geschäftsräumen des Fachhandels, die mittels einer ortsfesten Einrichtung, die durch direkte Ansprache von Verbraucherinnen und Verbrauchern oder die in sonstiger Weise erfolgt, insbesondere durch Plakate, Beschriftungen, Bemalungen, Luft- oder Lichtwerbung,“.

   b) Die bisherigen Nummern 9 und 10 werden die Nummern 10 und 11.

4. In § 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 wird das Wort „schriftliche“ gestrichen.

5. § 9 wird wie folgt geändert:

   a) Dem Wortlaut wird folgender Absatz 1 vorangestellt:

      „(1) Tabakerzeugnisse, die Pflanzenschutzmittel im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) oder deren Abbau- oder Reaktionsprodukte enthalten oder denen Pflanzenschutzmittel oder deren Abbau- oder Reaktionsprodukte anhaften, dürfen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn die Pflanzenschutzmittel

      1. in Deutschland für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassen sind oder nach § 12 Absatz 5 des Pflanzenschutzgesetzes noch angewendet werden dürfen oder

      2. in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum nach den Bestimmungen des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b bis e der Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1) oder nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassen sind.

Einem Pflanzenschutzmittel im Sinne des Satzes 1 steht ein Pflanzenschutzmittel gleich, das in einem Drittland für das jeweilige Anwendungsgebiet zugelassen ist und dort angewendet wird.“

b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 2.

6. § 14 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden nach den Wörtern „Elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter“ die Wörter „, die Nikotin enthalten,“ eingefügt.

b) In Absatz 2 werden nach den Wörtern „Elektronische Zigaretten“ die Wörter „, die Nikotin enthalten,“ eingefügt.

7. Dem Wortlaut des § 15 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a werden die Wörter „von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern, die Nikotin enthalten,“ vorangestellt.

8. Nach § 20 werden die folgenden §§ 20a und 20b eingefügt:

„§ 20a

Verbot der Außenwerbung

Es ist verboten, Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter zu betreiben. Satz 1 gilt nicht für Werbung an Gebäudeaußenflächen von Geschäftsräumen des Fachhandels.

§ 20b

Verbot der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung

(1) Es ist verboten, Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen oder Wasserpfeifentabak gewerbsmäßig kostenlos abzugeben.

(2) Es ist verboten, andere als die in Absatz 1 genannten Rauchtabakerzeugnisse, rauchlose Tabakerzeugnisse sowie elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter außerhalb von Geschäftsräumen des Fachhandels gewerbsmäßig kostenlos abzugeben.

(3) Es ist verboten, Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter gewerbsmäßig auszuspielen.“

9. § 21 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Es ist verboten, im Verkehr mit Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern oder in der Werbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter werbliche Informationen zu verwenden,

1. durch die der Eindruck erweckt wird, dass der Genuss oder die bestimmungsgemäße Verwendung gesundheitlich unbedenklich ist oder geeignet ist, die Funktion des Körpers, die Leistungsfähigkeit oder das Wohlbefinden günstig zu beeinflussen,
2. die ihrer Art nach besonders dazu geeignet sind, Jugendliche oder Heranwachsende zum Konsum zu veranlassen oder darin zu bestärken,
3. die das Inhalieren des Tabakrauchs oder Dampfes als nachahmenswert erscheinen lassen oder
4. die den Eindruck erwecken, dass die Inhaltsstoffe natürlich oder naturrein seien.“

10. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Wer ausschließlich grenzüberschreitenden Fernabsatz von nicht nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und nicht nikotinhaltigen Nachfüllbehältern an Verbraucherinnen und Verbraucher in

der Europäischen Union betreiben will, muss abweichend von Absatz 2 Nummer 1 und 2 nur bei der zuständigen Behörde im Inland registriert sein.“

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 4 bis 7.

11. § 34 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 4 Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

„c) § 9 Absatz 1 Satz 1 oder § 11“.

b) In Nummer 5 wird nach der Angabe „nach § 9“ die Angabe „Absatz 2“ eingefügt.

12. § 35 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nummer 9 werden die folgenden Nummern 10 und 11 eingefügt:

„10. entgegen § 20a Satz 1 Außenwerbung betreibt,

11. entgegen § 20b ein Tabakerzeugnis, eine elektronische Zigarette oder einen Nachfüllbehälter gewerbsmäßig abgibt oder ausspielt,“.

bb) Die bisherigen Nummern 10 bis 13 werden die Nummern 12 bis 15.

b) In Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe b wird die Angabe „oder 10“ durch die Angabe „oder 12“ ersetzt.

c) In Absatz 4 wird die Angabe „und 10“ durch die Angabe „und 12“ ersetzt.

13. In § 43 Absatz 2 wird nach der Angabe „§ 9“ die Angabe „Absatz 2“ eingefügt.

14. § 47 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Nummer 2 wird das Wort „dahin“ durch die Wörter „zum 20. Mai 2016“ ersetzt.

b) Die folgenden Absätze 6 bis 8 werden angefügt:

„(6) § 20a ist ab dem 1. Juli 2020 anzuwenden.

(7) § 20b Absatz 2 ist ab dem 20. Mai 2020 anzuwenden. Satz 1 gilt nicht für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

(8) Erzeugnisse nach Artikel 2 Nummer 16 und 17 der Richtlinie 2014/40/EU gelten mit Wirkung vom 7. Dezember 1994 bis zum 20. Mai 2016 nicht als Tabakerzeugnisse im Sinne des § 3 Absatz 1 und nicht als Tabakerzeugnissen ähnliche Waren im Sinne des § 3 Absatz 2 Nummer 1 des Vorläufigen Tabakgesetzes.“

## Artikel 2

## Änderung des Jugendschutzgesetzes

Das Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. März 2016 (BGBl. I S. 369) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 11 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 5 werden die Wörter „Tabakwaren oder“ gestrichen.

b) Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Werbefilme und Werbeprogramme, die für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter im Sinne des § 1 Absatz 1 des Tabakerzeugnisgesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) werben, dürfen nur im Zusammenhang mit Filmen vorgeführt werden, die von der obersten

Landesbehörde oder einer Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle im Rahmen des Verfahrens nach § 14 Absatz 6 mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet worden sind.“

2. § 28 Absatz 1 Nummer 14a wird wie folgt gefasst:

   „14a. entgegen § 11 Absatz 5 oder 6 einen Werbefilm oder ein Werbeprogramm vorführt,“.

## Artikel 3

## Änderung des Tabaksteuergesetzes

Das Tabaksteuergesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1870), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 25 wird wie folgt geändert:
   a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
   b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

      „Er darf die Packungen jedoch öffnen, um den Inhalt zu prüfen oder vorzuzeigen.“
2. § 26 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Der auf dem Steuerzeichen angegebene Packungspreis oder der sich daraus ergebende Kleinverkaufspreis darf vom Händler bei Abgabe von Tabakwaren an Verbraucher nicht unterschritten werden.“
3. § 29 wird aufgehoben.
4. § 36 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
   a) In Nummer 3 wird das Wort „zuwiderhandelt,“ durch die Wörter „zuwiderhandelt oder“ ersetzt.
   b) In Nummer 4 werden die Wörter „koppelt oder“ durch das Wort „koppelt.“ ersetzt.
   c) Nummer 5 wird aufgehoben.

## Artikel 4

## Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Richtlinie 2014/40/EU wird durch das Tabakerzeugnisgesetz vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) und die aufgrund dieses Gesetzes erlassene Tabakerzeugnisverordnung umgesetzt.

Über die Vorgaben der Richtlinie hinaus sollen auch nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter reguliert werden, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist. Des Weiteren sind für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter zusätzliche Werbeverbote und Werbebeschränkungen vorgesehen. Die Regelung zu Pflanzenschutzmitteln in oder auf Tabakerzeugnissen wird überarbeitet.

Da die genannten Regelungsinhalte über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinausgehen, sind sie nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifizierungspflichtig. Um den Zeitplan für die Richtlinienumsetzung nicht zu gefährden, werden diese Teile abgetrennt und als eigenständiger Gesetzentwurf zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes weitergeführt.

### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

**Regulierung nikotinfreier elektronischer Zigaretten und Nachfüllbehälter**

Die Richtlinie 2014/40/EU regelt neben Tabakerzeugnissen und pflanzlichen Raucherzeugnissen auch nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

Über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinaus werden durch dieses Gesetz nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen gleichgestellt, soweit dies zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsschäden erforderlich ist.

Die gesundheitlichen Risiken dieser Erzeugnisse ergeben sich aus der Einatmung eines Aerosols, das – unabhängig vom Nikotin – gesundheitsschädliche Substanzen enthält. Zu diesen Feststellungen kommen das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in seiner wissenschaftlichen Bewertung vom 25.02.2015 und das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) in seiner Stellungnahme aus 2015. BfR und dkfz stellen fest, dass beim Konsum sowohl von nikotinhaltigen als auch nikotinfreien elektronischen Zigaretten Carbonylverbindungen, einschließlich Formaldehyd, Acrolein und Acetaldehyd entstehen. Carbonylverbindungen und Acetaldehyd stehen im Verdacht, Krebs auszulösen. Formaldehyd wird ab dem 01.04.2015 im Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1) als Karzinogen der Kategorie 1B eingestuft (Verordnung (EU) Nr. 605/2014 der Kommission vom 5. Juni 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen zwecks Einfügung von Gefahren- und Sicherheitshinweisen in kroatischer Sprache und zwecks Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, ABl. L 167 vom 6.6.2014, S. 36), das heißt die krebsauslösende Wirkung gilt beim Menschen als wahrscheinlich. Acrolein kann zusätzlich die Reizung und Entzündung exponierter Schleimhäute bewirken und bei inhalativer Aufnahme zu Nekrosen des Lungengewebes führen. Die Belastung durch Formaldehyd und andere Carbonylverbindungen kann unter bestimmten Bedingungen ähnlich hoch liegen wie bei herkömmlichen Tabakzigaretten. Es gibt keinen Schwellenwert, unterhalb dessen ein Gemisch dieser Stoffe unbedenklich wäre.

## Werbung

### Verbot der Außenwerbung, Einschränkung der Kinowerbung sowie Verbot der kostenlosen Abgabe von Tabakerzeugnissen

Der Gesetzentwurf sieht – in Ergänzung der bestehenden Werbeverbote im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen, in den Diensten der Informationsgesellschaft sowie in der sonstigen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation einschließlich des Fernsehens – ein Verbot der Außenwerbung für Tabakerzeugnisse vor. Dieses Verbot soll nach Ablauf einer Übergangsfrist am 1. Juli 2020 in Kraft treten. Ferner soll die bestehende zeitliche Beschränkung der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse auf nach 18 Uhr nach § 11 Absatz 5 des Jugendschutzgesetzes durch eine Beschränkung der Kinowerbung für Tabakerzeugnisse ersetzt werden, die an die Einstufung des Kinofilms anknüpft. Künftig wird die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur im Zusammenhang mit Filmen erlaubt, die nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet sind. In Erweiterung des im Zusammenhang mit dem Verbot des Sponsorings grenzüberschreitender Veranstaltungen bereits bestehenden Verbots von Gratisverteilungen von Tabakerzeugnissen wird ein Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak an Verbraucherinnen und Verbraucher vorgesehen. Andere Rauchtabakerzeugnisse als Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak, rauchlose Tabakerzeugnisse sowie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter dürfen nur noch innerhalb von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels kostenlos abgegeben werden. Für andere Rauchtabakerzeugnisse als Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak sowie für rauchlose Tabakerzeugnisse ist das Verbot der kostenlosen Abgabe außerhalb von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels erst nach Ablauf einer Übergangsfrist von vier Jahren, also ab dem 20. Mai 2020, anwendbar.

Die Bundesregierung schätzt Verbote der Außenwerbung und die weitergehende Einschränkung der Kinowerbung sowie ein Verbot der kostenlosen Abgabe in Kombination mit den bereits bestehenden Werbeverboten als wirksame Mittel ein, um eine weitere Senkung der Raucherquote zu erreichen. Außenwerbung für Tabakerzeugnisse ist allgemein präsent. Kinowerbung findet im positiv besetzten Kontext von Unterhaltung statt. Die kostenlose Abgabe kann einen Anreiz zum Einstieg in den oder zur Fortsetzung des Konsums insbesondere für preisbewusste Konsumenten, wie z. B. junge Erwachsene, setzen.

Die Bundesregierung sieht die mit diesen Maßnahmen einhergehenden Eingriffe in die Freiheitsrechte der betroffenen Unternehmen der Tabakwirtschaft und der Werbewirtschaft, insbesondere in die Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit und der Berufsfreiheit, aus Gründen des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung als gerechtfertigt an. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in zwei Entscheidungen mit der Eindämmung des Tabakkonsums befasst, so in seiner Entscheidung vom 22. Januar 1997 – 2 BvR 1915/91 – (BVerfGE 95, 173) zu Warnhinweisen auf Packungen von Tabakerzeugnissen und in seiner Entscheidung vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 (BVerfGE 121, 317) zum Nichtraucherschutz in Gaststätten. Das Gericht betont, dass dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in der Werteordnung des Grundgesetzes ein hohes Gewicht zukomme. Aus Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes könne daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasse. Angesichts der Zahl der Todesfälle, die sich nach wissenschaftlichen Erkenntnissen auf Erkrankungen durch Passivrauchen zurückführen lassen, sei zudem auch der Schutz des menschlichen Lebens betroffen. Die Verfassung begründe auch insoweit eine Schutzpflicht des Staates, die es ihm gebiete, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen (BVerfGE 121, 356 m. w. N.). Da die Gesundheit und erst recht das menschliche Leben zu den besonders hohen Gütern zählten, dürfe ihr Schutz auch mit Mitteln angestrebt werden, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingriffen (BVerfGE 121, 357).

Im Hinblick auf das Verbot der Außenwerbung ist ferner der Jugendschutz als weiterer Rechtfertigungsgrund anzuführen, da sich Jugendliche dieser allgemein präsenten Werbeform nicht entziehen können. Der Zusammenhang zwischen dem Kontakt Jugendlicher mit Tabakwerbung und der Wahrscheinlichkeit, zu rauchen oder mit dem Rauchen zu beginnen, ist statistisch repräsentativ in mehreren Studien auch auf Deutschland bezogen untersucht (z. B. Hanewinkel/Isensee/Sargen/Morgenstern, Cigarette advertising and ado-lescent smoking, Am J PrevMed 2010; 28 (4), S. 359-366; Morgenstern/Sargent/Isensee/Hanewinkel, From never to daily smoking in 30 months: the predictive value of tobacco and non-tobacco advertising exposure, BMJ Open 2013; 3 e002907). So

bestätigen z. B. die Daten der zuletzt genannten Untersuchung einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit des Kontakts mit Zigarettenwerbung und dem Rauchverhalten von Jugendlichen.

Die Ausweitung der Werbeverbote ist auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Angesichts einer nur leicht rückläufigen Raucherquote sind Warnhinweise und sonstige bisher getroffene Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums trotz des hohen Schutzgutes der Pressefreiheit gegenüber der überragenden Bedeutung des Gesundheits- und Jugendschutzes keine geeignete Handlungsalternative. Weiterhin zulässig bleibt im Übrigen die Werbung und Präsentation am Ort des Verkaufs. Dadurch werden die Werbemaßnahmen aus den besonders hochrangigen Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes so kanalisiert, dass von ihnen primär Personen erreicht werden, die sich ohnehin schon in einem einschlägigen Verkaufsumfeld mit Warenpräsentation und ggf. werbenden Verkaufsgesprächen befinden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs vom 21. Mai 2003 („Tabakrahmenübereinkommen") beigetreten; dieses ist in der Bundesrepublik am 16. März 2005 in Kraft getreten. Artikel 13 des Übereinkommens sieht Verpflichtungen der Vertragsparteien u. a. für den Bereich der Tabakwerbung (Werbeverbot für Tabakerzeugnisse in Übereinstimmung mit der Verfassung oder verfassungsrechtlichen Grundsätzen) innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten vor. Daher können sich die vorgesehenen Verbote auch auf das Tabakrahmenübereinkommen stützen.

**Werbeverbote für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter**

Die Richtlinie 2014/40/EU schreibt in Artikel 20 Absatz 5 für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter Werbeverbote vor, die den Anforderungen der Tabakwerberichtlinie 2003/33/EG und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU entsprechen (Verbot der Werbung im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen, in den Diensten der Informationsgesellschaft sowie in der sonstigen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation).

Über die Vorgaben der Richtlinie 2014/40/EU hinaus werden

– Außenwerbung und die kostenlose Abgabe auch für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter verboten sowie die Kinowerbung weiter eingeschränkt und damit die Werberegelungen für diese Erzeugnisse denen bei Tabakerzeugnissen angeglichen,
– die nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter den nikotinhaltigen in Bezug auf die Vorschriften zur Werbung gleichgestellt.

Nach Erwägungsgrund 55 der Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, zu Aspekten, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, nationale Rechtsvorschriften beizubehalten oder aufzustellen. Der Erwägungsgrund 48 stellt ausdrücklich klar, dass die heimische Werbung für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nicht harmonisiert werden soll. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, dazu Regelungen zu treffen.

Die Regelungen sind verfassungsrechtlich zulässig. Die Eingriffe in die Freiheitsrechte der Hersteller von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern sind aus Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes gerechtfertigt.

Hinsichtlich des Verbots der Außenwerbung, der weitergehenden Einschränkung der Kinowerbung sowie der kostenlosen Abgabe wird bezüglich der nikotinhaltigen Erzeugnisse auf die obigen Ausführungen verwiesen. Hier kann schon aufgrund der hohen Toxizität und des Suchtpotentials von Nikotin keine andere Beurteilung des Verhältnisses der betroffenen Grundrechte erfolgen.

Auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sind Werbeverbote und -beschränkungen aus Gründen des Gesundheits- und Jugendschutzes gerechtfertigt.

Elektronische Zigaretten haben sich vor allem für die jüngere Generation zu einem Lifestyle-Produkt entwickelt. Fast 10 Prozent aller 16-19-Jährigen haben im Jahr 2014 in Deutschland elektronische Zigaretten konsumiert (Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) (2014), E-Zigaretten: Bekanntheit und Konsum in Deutschland 2012-2014). Durch die Novellierung des Jugendschutzgesetzes […] wurde eine Altersbeschränkung zur Abgabe von nikotinhaltigen und nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern an unter 18-Jährige eingeführt. Ergänzend dazu soll aus Präventionsgründen auch die Werbung für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter verboten werden.

Unabhängig vom Nikotingehalt bestehen gesundheitliche Risiken bei elektronischen Zigaretten durch Verdampfungsmittel und die Freisetzung von volatilen Stoffen und Partikeln bzw. dadurch, dass viele der aromatisierten Liquids zytotoxische Eigenschaften besitzen.

Zu diesen Feststellungen kommen das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in seiner wissenschaftlichen Bewertung vom 25.02.2015 (Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Gesundheitsgefährdung von Kindern und Jugendlichen durch sogenannte E-Shishas; Wissenschaftliche Bewertung des BfR vom 25.02.2015) und das Deutsche Krebsforschungszentrum (dkfz) in seiner Stellungnahme aus 2015 (Deutsches Krebsforschungszentrum (Hrsg.) Gesundheitsgefährdung von Kindern und Jugendlichen durch E-Zigaretten: Verkaufsverbot an unter 18-Jährige unabhängig vom Nikotingehalt erforderlich. Aus der Wissenschaft – für die Politik, Heidelberg, 2015).

Zudem kann das Rauchritual durch den Gebrauch von elektronischen Zigaretten und deren gerade für Kinder und Jugendliche attraktive „Geschmacksrichtungen“ durch hierfür besonders empfängliche Kinder und Jugendliche einstudiert werden und damit der Einstieg in das Rauchen allgemein gefördert bzw. entsprechende Verhaltensmuster eingeprägt werden.

## III. Alternativen

Keine.

## IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes – Recht der Wirtschaft und aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes – Recht der Genussmittel. Die Gesetzgebungskompetenz zur Sanktionierung einzelner Vorschriften ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes.

Dem Bund steht das Gesetzgebungsrecht in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Absatz 2 GG). Das Ziel, zu einem wirksamen Schutz der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, vor gesundheitlichen Schäden, die durch den Tabakkonsum verursacht werden können, beizutragen, kann nur erreicht werden, wenn im gesamten Bundesgebiet einheitliche Regelungen für Tabakerzeugnisse und elektronische Zigaretten bzw. sonstige, damit zusammenhängende Erzeugnisse gelten. Die Regelungen des vorliegenden Gesetzes sollen einheitliches Bundesrecht schaffen und eine gleichmäßige Praxis der Verwaltungs- und Überwachungsbehörden für das gesamte Bundesgebiet gewährleisten, um Ungleichbehandlungen der betroffenen Wirtschaftsakteure und damit erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft zu vermeiden.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderung des Tabaksteuergesetzes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 1 des Grundgesetzes.

## V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Soweit die nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter über die Vorgaben der Richtlinie hinaus geregelt werden, ist dies mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Nach Erwägungsgrund 55 der Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, zu Aspekten, die nicht durch die Richtlinie geregelt werden, nationale Rechtsvorschriften beizubehalten oder aufzustellen.

Die im Bereich der Werbeverbote vorgesehenen Regelungen sind mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Sie ergänzen die nach den Richtlinien 2003/33/EG und 2007/65/EG vorgesehenen und in deutsches Recht umgesetzten Tabakwerbeverbote und die Vorgaben des Artikels 20 Absatz 5 der Richtlinie 2014/40/EU in Bereichen, für die der europäische Gesetzgeber keine Regelungskompetenz hat.

## VI. Gesetzesfolgen

### 1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Anwendbarkeit im Wesentlichen gleicher Regelungen auf nikotinhaltige und nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter stellt für die Überwachungsbehörden der Länder eine Verwaltungsvereinfachung dar.

### 2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie. Mit dem Gesetz sollen vermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit insbesondere bei Kindern und Jugendlichen reduziert werden. Damit wird dem Indikator „Länger gesund leben“ Rechnung getragen. Die Maßnahmen dieses Gesetzes dienen dazu, den Gesundheitszustand der Bevölkerung zu verbessern.

### 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

### 4. Erfüllungsaufwand

**Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

**Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die Schätzung der Fallzahlen wurde der Bericht vom Beratungsunternehmen PwC (PricewaterhouseCoopers), den dieses im Auftrag der Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e. V. (ein Verein zur Wahrnehmung der fachlichen Interessen der Tabakwirtschaft gegenüber Politik, Wirtschaft und Medien) erstellt hat, zu Grunde gelegt. In diesem Bericht sind Angaben über jährliche Änderungsraten enthalten sowie Angaben zur jeweiligen Gesamtzahl der Tabakerzeugnisse.

Aufgrund der in diesem Änderungsgesetz vorgesehenen Regulierung der nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehälter gelten die in der Tabakerzeugnisverordnung vorgesehenen Verpflichtungen für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter, die zu Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft führen, auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

Mangels belastbarer Daten wird davon ausgegangen, dass der Erfüllungsaufwand für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sich in derselben Größenordnung bewegt, wie für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter.

Durch § 24 Tabakerzeugnisverordnung werden für elektronische Zigaretten Mitteilungspflichten eingeführt. Der Aufwand für die erstmalige Erfassung der Mitteilungspflichten für nikotinfreie Erzeugnisse wird auf 503 200 Euro geschätzt. Unter der Annahme, dass es eine jährliche Änderungsquote von 8 Prozent gibt, die zu Neu- bzw. Änderungsmeldungen führt, ergibt sich ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 6 254 Euro.

Der Erfüllungsaufwand aus den Informationspflichten nach § 25 Tabakerzeugnisverordnung wird für die nikotinfreien Erzeugnisse auf 1 824 Euro jährlich geschätzt.

Der einmalige Personalaufwand zum Erstellen des Beipackzettels nach § 26 Tabakerzeugnisverordnung wird mit 14 594 Euro angesetzt. Die Beipackzettel sind allen elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern beizufügen, so dass jährlich Kosten für Druck und Material anfallen. Es wird angenommen, dass für 10 Millionen Einheiten nikotinfreier Erzeugnisse kostengünstig gedruckt werden kann, so dass die laufenden Kosten dafür mit 300 000 Euro angesetzt werden.

Aufgrund der in § 27 Absatz 1 Tabakerzeugnisverordnung enthaltenen Verpflichtung, eine Liste auf der Packung und Außenverpackung der elektronischen Zigarette oder des Nachfüllbehälters anzubringen, entsteht ein einmaliger Sachaufwand für nikotinfreie Erzeugnisse in Höhe von rund 1 Million Euro.

Eine Kompensation des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft kann innerhalb des vorliegenden Rechtsetzungsvorhabens nicht realisiert werden. Die Belastung wird aber über den Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung von Vorschriften zur Durchführung des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts kompensiert, bei der eine Entlastung beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in Höhe von 42.841.541,16 Euro realisiert wurde.

**Erfüllungsaufwand für die Verwaltung**

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

**5. Weitere Kosten**

Es ist ein Verbot der Außenwerbung vorgesehen. Laut Angaben der Tabakwirtschaft, veröffentlicht im Drogen- und Suchtbericht 2015 der Bundesregierung, wurden im Jahr 2013 69,80 Millionen Euro für Außenwerbung ausgegeben.

Die Kinowerbung wird insoweit eingeschränkt, als die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur dann erlaubt ist, wenn ein Film nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe" gekennzeichnet ist. Ausweislich des Drogen- und Suchtberichts 2015 der Bundesregierung wurden im Jahr 2013 7,7 Millionen Euro für Kinowerbung ausgegeben.

Diese Ausgaben werden künftig eingespart bzw. nachhaltig reduziert.

Bei nikotinfreien elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern kann mit marginalen Preissteigerungen gerechnet werden, da diese Erzeugnisse erstmalig in den Geltungsbereich der tabakrechtlichen Vorschriften einbezogen wurden und sich für die Hersteller und Importeure damit neue Vorgaben ergeben, die ggf. auf die Preise umgelegt werden könnten.

## VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht möglich.

# B. Besonderer Teil

## Zu Artikel 1 (Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes)

### Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht wird um die neu einzufügenden §§ 20a und 20b zu den Verboten von Außenwerbung sowie der kostenlosen Abgabe und der Ausspielung ergänzt.

### Zu Nummer 2

Die in Artikel 2 der Richtlinie 2014/40/EU unter Nummer 16 und 17 genannten Begriffsbestimmungen werden auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter erweitert. Soweit eine Gleichstellung nicht erfolgen soll, enthalten die einzelnen Vorschriften eine entsprechende Klarstellung.

### Zu Nummer 3

#### Zu Buchstabe a

Eingefügt wird die Begriffsbestimmung zur Außenwerbung. Die enthaltene Aufzählung ist nicht abschließend.

#### Zu Buchstabe b

Folgeänderung.

### Zu Nummer 4

Nummer 4 enthält eine Klarstellung des Gewollten.

**Zu Nummer 5**

**Zu Buchstabe a**

Der neu eingefügte Absatz 1 regelt, dass Tabakerzeugnisse, die Pflanzenschutzmittel im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 309 vom 24.11.2009, S. 1) oder deren Abbau- oder Reaktionsprodukte enthalten oder denen Pflanzenschutzmittel oder deren Abbau- oder Reaktionsprodukte anhaften, nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die Pflanzenschutzmittel in Deutschland, in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum für dieses Anwendungsgebiet zugelassen sind. Gleichgestellt werden Pflanzenschutzmittel, die in einem Drittland für dieses Anwendungsgebiet zugelassen sind und dort angewendet werden.

**Zu Buchstabe b**

Folgeänderung.

**Zu Nummer 6**

**Zu Buchstabe a**

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 14 Absatz 1 TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Absatz 1 setzt die Vorgaben des Artikels 20 Absatz 3 Buchstabe a und b der Richtlinie 2014/40/EU um. Demnach dürfen nikotinhaltige Flüssigkeiten einen Nikotingehalt von maximal 20 mg/ml haben. Außerdem werden Höchstvolumina für Nachfüllbehälter und elektronische Einwegzigaretten und Einwegkartuschen festgelegt. Eine Anwendung dieser Regelung auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter ist deshalb nicht möglich bzw. nicht erforderlich.

**Zu Buchstabe b**

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 14 Absatz 2 TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Demnach dürfen aus Gründen des Gesundheitsschutzes und unter Sicherheitsaspekten, z. B. um das Risiko des versehentlichen Konsums hoher Nikotindosen zu vermeiden, nikotinhaltige elektronische Zigaretten nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Nikotindosis unter normalen Gebrauchsbedingungen während der gesamten Lebensdauer auf einem gleichmäßigen Niveau abgegeben wird. Eine Anwendung dieser Regelung auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter ist nicht erforderlich.

**Zu Nummer 7**

Es wird klargestellt, dass die Vorschrift des § 15 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a TabakerzG nur für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter gilt. Nummer 2 Buchstabe a dient der Umsetzung von Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe b iii der Richtlinie 2014/40/EU und sieht vor, dass Packungen und Außenverpackungen von nikotinhaltigen elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern einen gesundheitsbezogenen Warnhinweis tragen. Dieser bezieht sich nach Artikel 20 Absatz 4 Buchstabe b iii auf den Nikotingehalt. Die Vorschrift kann auf nikotinfreie Erzeugnisse keine Anwendung finden.

**Zu Nummer 8**

Der neu eingefügte § 20a enthält das Verbot der Außenwerbung für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter. Weiterhin zulässig soll die Werbung an Außenflächen von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels (Mauerwerk und Fenster) sein.

In Erweiterung des im Zusammenhang mit dem Verbot des Sponsorings grenzüberschreitender Veranstaltungen bereits bestehenden Verbots von Gratisverteilungen von Tabakerzeugnissen wird in Absatz 1 des neu eingefügten § 20b ein Verbot der kostenlosen Abgabe von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak an Verbraucherinnen und Verbraucher vorgesehen. Nach Absatz 2 dürfen andere Rauchtabakerzeugnisse als Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Tabak für Wasserpfeifen, rauchlose Tabakerzeugnisse sowie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter nur noch innerhalb von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels kostenlos abgegeben werden.

§ 20b Absatz 3 regelt das bislang in § 29 Tabaksteuergesetz enthaltene Verbot der gewerbsmäßigen Ausspielung von Tabakerzeugnissen und weitet dieses Verbot auf elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter aus.

**Zu Nummer 9**

Der Anwendungsbereich des § 21 TabakerzG wird um elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter erweitert. Es soll auch Herstellern von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern verboten sein, durch die Verwendung von Bezeichnungen oder sonstigen Aussagen zu suggerieren, dass elektronische Zigaretten gesundheitlich unbedenklich seien. Verboten sind zudem werbliche Informationen, die besonders Jugendliche oder Heranwachsende ansprechen, aber etwa auch die bildliche Darstellung von Jugendlichen und Heranwachsenden oder von für Jugendliche typischen Situationen und Umgebungen. Die Verwendung von Bezeichnungen oder Aussagen, die darauf hindeuten, dass Inhaltsstoffe von elektronischen Zigaretten oder Nachfüllbehältern natürlich oder naturrein seien, wird verboten.

**Zu Nummer 10**

**Zu Buchstabe a**

Die von der Richtlinie 2014/40/EU vorgesehene verpflichtende Registrierung sowohl bei der zuständigen Behörde am Ort der Geschäftstätigkeit als auch bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, in dem der Fernabsatz stattfindet oder beabsichtigt ist, kann für nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter so nicht vorgesehen werden. Denn ob eine Registrierung für Personen, die ausschließlich nikotinfreie elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter im Fernabsatz in Verkehr bringen, in anderen Mitgliedstaaten möglich oder erforderlich ist, richtet sich nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates. Insoweit kann lediglich geregelt werden, dass diese Personen sich bei der zuständigen Behörde im Inland zu registrieren haben.

**Zu Buchstabe b**

Folgeänderung.

**Zu Nummer 11**

**Zu Buchstabe a**

Ergänzt wird eine Strafbewehrung für den neuen § 9 Absatz 1.

**Zu Buchstabe b**

Die Folgeänderung ergibt sich aus der Einfügung des neuen § 9 Absatz 1.

**Zu Nummer 12**

**Zu Buchstabe a**

Ergänzt wird eine Bewehrung von Verstößen gegen die neuen §§ 20a und 20b.

**Zu Buchstabe b**

Folgeänderung.

**Zu Buchstabe c**

Folgeänderung.

**Zu Nummer 13**

Die Folgeänderung ergibt sich aus der Einfügung des neuen § 9 Absatz 1.

**Zu Nummer 14**

In § 47 (Übergangsbestimmungen) wird eine Klarstellung in Absatz 2 vorgenommen. Die Absätze 6 bis 8 werden angefügt.

Absatz 6 sieht vor, dass das Verbot der Außenwerbung ab dem 01.07.2020 Anwendung findet.

Nach Absatz 7 ist das Verbot der kostenlosen Abgabe außerhalb von Geschäftsräumen des einschlägigen Fachhandels für andere Rauchtabakerzeugnisse als Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Tabak für Wasserpfeifen

sowie für rauchlose Tabakerzeugnisse erst nach Ablauf einer Übergangsfrist von vier Jahren, also ab dem 20. Mai 2020, anwendbar.

Mit Urteil vom 23. Dezember 2015 – 2 StR 525/13 – hat der Bundesgerichtshof (BGH), wie sich aus den von ihm selbst angeführten Belegen entnehmen lässt, entgegen der nahezu einhelligen Ansicht der übrigen – auch fachgerichtlichen – Rechtsprechung und Literatur nikotinhaltige elektronische Zigaretten als Tabakerzeugnisse nach § 3 des Vorläufigen Tabakgesetzes eingestuft, die insbesondere zum anderweitigen oralen Gebrauch als Rauchen oder Kauen bestimmt sind und deren unerlaubtes gewerbsmäßiges Inverkehrbringen daher bestraft werden kann. Mit der in Absatz 8 vorgeschlagenen Regelung, die auf die Ergänzung der Begriffsbestimmung des § 3 des Vorläufigen Tabakgesetzes um die Zweckbestimmung des anderweitigen oralen Gebrauchs durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes zurückbezogen ist, soll bis zum Inkrafttreten der neuen Regelungen für elektronische Zigaretten eine Rechtsauslegung im Sinne der vor dem genannten Urteil des BGH herrschenden Auffassung klargestellt werden. Daher ist das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von elektronischen Zigaretten in dem genannten Zeitraum nicht verboten und aufgrund der Akzessorietät der Strafbewehrung auch nicht strafbewehrt.

**Zu Artikel 2 (Änderung des Jugendschutzgesetzes)**

**Zu Nummer 1**

**Zu Buchstabe a**

Die Änderung erfolgt, da zukünftig die Beschränkung der Kinowerbung nicht mehr an die Zeit der Vorführung des Kinofilms geknüpft ist, sondern darauf abstellt, ob ein Film mit „Keine Jugendfreigabe“ nach § 14 des Jugendschutzgesetzes gekennzeichnet ist.

Die Vorführung von Werbefilmen und -programmen für Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter wird nur im Zusammenhang mit Filmen erlaubt, die nach dem in § 14 des Jugendschutzgesetzes bestimmten Verfahren mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet sind.

**Zu Nummer 2**

Ergänzt wird eine Bewehrung von Verstößen gegen den neuen § 11 Absatz 6.

**Zu Artikel 3 (Änderung des Tabaksteuergesetzes)**

Die Änderung ergibt sich aus der Einfügung des neuen § 20b Absatz 2.

**Zu Nummer 1**

**Zu Buchstabe a**

Folgeänderung.

**Zu Buchstabe b**

Die Regelungsinhalte zur kostenlosen Abgabe an Verbraucherinnen und Verbraucher im bisherigen Satz 2 des § 25 TabStG werden gestrichen.

**Zu Nummer 2**

Die Regelungsinhalte zur kostenlosen Abgabe an Verbraucherinnen und Verbraucher werden gestrichen.

**Zu Nummer 3**

Das Verbot, Tabakwaren gewerbsmäßig auszuspielen, wird in § 20b Absatz 3 aufgenommen. § 29 TabStG kann daher aufgehoben werden.

**Zu Nummer 4**

Folgeänderungen.

**Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Artikel 4 enthält die Regelung zum Inkrafttreten.

**Anlage 2**

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**

**Entwurf eines Gesetzes einer Ersten Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes (NKR-Nr. 3576)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

1. Zusammenfassung

| | |
|---|---|
| Bürgerinnen und Bürger | Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand. |
| Wirtschaft<br>Jährlicher Erfüllungsaufwand:<br>davon Bürokratiekosten:<br>Einmaliger Erfüllungsaufwand: | <br>rund 0,3 Mio. Euro<br>rund 8.000 Euro<br>1,5 Mio. Euro |
| Verwaltung | Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. |
| One in, one out – Regel | Im Sinne One in one out – Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 300.000 Euro dar. |
| 1:1-Umsetzung von EU-Recht (Gold plating) | Das Regelungsvorhaben enthält Regelungen, die über die Umsetzung der EU Richtlinie für Tabakerzeugnisse Nr. 2014/40/EU hinausgehen. |
| Weitere Kosten | Für die Wirtschaft können Weitere Kosten entstehen in Form von Einsparungen für die künftig verbotene Werbung:<br>o Außenwerbung: – 69,8 Mio. Euro,<br>o Kinowerbung: – 7,7 Mio. Euro.<br>Gleichzeitig können den Unternehmen Umsatzeinbußen durch entgangene Gewinne entstehen, die nicht näher beziffert werden können. |
| Der Nationale Normenkontrollrat weist darauf hin, dass das vorliegende Regelungsvorhaben ein Goldplating der EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse bedeutet, das dem im Koalitionsvertrag erklärten Willen der Bundesregierung zuwiderläuft. Der Nationale Normenkontrollrat fordert das Ressort deshalb dazu auf, auf eine EU-weit einheitliche Ebene hinzuwirken. Darüber hinaus erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben. | |

## 2. Im Einzelnen

### 2.1. Regelungsinhalt

Mit dem Regelungsvorhaben werden Maßnahmen eingeführt, die über die Umsetzung der EU Richtlinie für Tabakerzeugnisse hinaus eine weitere Eindämmung der durch Tabakkonsum verursachten Gesundheitsschäden bewirken sollen.

Dazu werden künftig die für nikotinhaltige E-Zigaretten geltenden Mitteilungspflichten auch auf nikotinfreie E-Zigaretten und Nachfüllbehälter ausgeweitet. Grund dafür ist, dass auch in den nikotinfreien E-Zigaretten nachgewiesene gesundheitsschädliche Substanzen enthalten sind.

Zudem soll die Außenwerbung – ergänzend zu den bereits bestehenden Werbeverboten im Hörfunk, in der Presse und anderen gedruckten Erzeugnissen – künftig untersagt werden. Werbung für Tabakerzeugnisse im Kino ist künftig nur noch möglich, wenn der Kinofilm die Alterseinstufung „Keine Jugendfreigabe“ erhalten hat. Eine kostenlose Abgabe von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak ist in Zukunft untersagt. Andere Rauchtabakerzeugnisse, rauchlose Tabakerzeugnisse sowie elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter dürfen künftig nur noch innerhalb von Geschäftsräumen kostenlos abgegeben werden.

### 2.2. Erfüllungsaufwand

Das Regelungsvorhaben löst für Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung keinen Erfüllungsaufwand aus. Für die Wirtschaft entsteht ein zusätzlicher jährlicher Aufwand von rund 300.000 Euro. Der einmalige Aufwand für die Wirtschaft beträgt insgesamt rund 1,5 Mio. Euro.

Im Einzelnen

Für die Wirtschaft entstehen zusätzliche jährliche Kosten von rund 300.000 Euro, wovon rund 8.000 Euro auf die Erfüllung von Informationspflichten zurückgehen. Zudem entsteht ein einmaliger Aufwand von rund 1,5 Mio. Euro.

Die Schätzungen des Ressorts zum Erfüllungsaufwand der Wirtschaft beruhen dabei auf einer Studie des Beratungsunternehmens PricewaterhouseCoopers (PwC), die im Auftrag der Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e. V. zur sog. Tabak-Richtlinie 2014/40/EU erstellt wurde, sowie auf Daten des Statistischen Bundesamtes. Alle wesentlichen Grundannahmen wurden im Zuge der Beteiligung von Ländern und Verbänden bestätigt.

Mit dem Regelungsvorhaben werden die Informationspflichten, die mit der Umsetzung der Tabakrichtlinie RL 2014/40/EU für elektronische nikotinhaltige Zigaretten gelten, grundsätzlich auch auf nikotinfreie elektronische Zigaretten ausgedehnt. Mangels anderer belastbarer Annahmen legt das Ressort für nikotinfreie elektronische Zigaretten die gleichen Fallzahlen zugrunde wie für nikotinhaltige.

Der Aufwand für die erstmalige Erfassung aller relevanten Daten des Herstellers und des Produktes wird danach von PwC auf insgesamt 503.200 Euro geschätzt. Dieser setzt sich aus einmaligen Bearbeitungskosten von 420.000 Euro für 3.000 unterschiedliche Ausführungen einer Marke und einmaligen Initialkosten von 83.200 Euro für ca. 200 betroffene Unternehmen zusammen. Unter der Annahme, dass es eine jährliche Änderungsquote von 8 Prozent gibt, die zu Neu- bzw. Änderungsmeldungen führt, ergibt sich daraus ein laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 6.254 Euro.

Für den Erfüllungsaufwand aus den jährlich wiederkehrenden Informationspflichten über Verkaufszahlen, die Struktur der Verbraucher, etc. legt das Statistische Bundesamt eine Fallzahl von 70 bei einem Stundensatz von 26 Euro zugrunde, so dass der jährliche Aufwand insgesamt auf rund 1.800 Euro jährlich geschätzt wird.

Den Aufwand für die erstmalige Erstellung eines Beipackzettels nikotinfreier elektronischer Zigaretten beziffert das Ressort mit rund 14.500 Euro. Den jährlichen zusätzlichen Aufwand dieses Beipackzettels, der durch Druckkosten, etc. bedingt ist, schätzt das Ressort auf rund 300.000 Euro.

Durch die Verpflichtung auch für nikotinfreie elektronische Zigaretten, die Verpackung mit einem Warnhinweis und einer Liste der Inhaltsstoffe zu versehen, entsteht der Wirtschaft voraussichtlich ein Umstellungsaufwand von rund 1 Mio. Euro. Das Ressort geht davon aus, dass durch den Warnhinweis keine zusätzlichen laufenden Kosten entstehen, da die Verpackungen auch bereits bisher bedruckt waren und über den Umstellungsaufwand hinaus keine zusätzlichen Kosten durch die Neuregelung entstehen. Die Wirtschaft hat diese Annahme im Zuge der Anhörung nicht beanstandet.

Klarstellung: Der einmalige Aufwand wird zwar im Vorblatt mit einer Gesamtsumme von 1 Mio. Euro angegeben, jedoch in der Begründung vollständig mit insgesamt 1,5 Mio. Euro dargestellt. Es handelt sich hierbei um ein Büroversehen, das aufgrund des bereits abgeschlossenen Notifizierungsverfahrens bei der EU Kommission nicht mehr korrigiert werden kann.

### 2.3. Weitere Kosten

Für die Wirtschaft können Einsparungen durch die künftig verbotene Werbung entstehen: Für die Außenwerbung liegt das Einsparpotential nach Erfahrungswerten der letzten Jahre bei 69,8 Mio. Euro, für die Kinowerbung bei rund 7,7 Mio. Euro. Gleichzeitig können den Unternehmen Umsatzeinbußen durch entgangene Gewinne entstehen. Die Umsatzeinbußen können nicht näher beziffert werden, auch die Wirtschaft selbst hat hierzu keine Schätzungen vorgelegt.

Das Ressort hat die Gesetzesfolgen umfassend sowie nachvollziehbar und plausibel dargestellt. Ergänzend weist er jedoch darauf hin, dass das vorliegende Regelungsvorhaben ein Goldplating der EU-Richtlinie für Tabakerzeugnisse bedeutet, das dem im Koalitionsvertrag erklärten Willen der Bundesregierung zuwiderläuft. Der Nationale Normenkontrollrat fordert das Ressort deshalb dazu auf, auf eine EU-weit einheitliche Regelung hinzuwirken. Darüber hinaus erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben.

| | |
|---|---|
| Dr. Ludewig | Störr-Ritter |
| Vorsitzender | Berichterstatterin |

**Anlage 3**

**Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 946. Sitzung am 17. Juni 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 2 Nummer 9 TabakerzG)

   In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a sind in § 2 Nummer 9 die Wörter „, die mittels einer ortsfesten Einrichtung" zu streichen.

   Begründung:

   Mit der Änderung soll die bisher in der Definition enthaltene Einschränkung, dass von der Außenwerbung nur ortsfeste Einrichtungen umfasst werden, gestrichen werden. Es würde sonst die Möglichkeit bestehen, durch die Nutzung nicht ortsfester Oberflächen als Werbeträger, wie bspw. Aufsteller, Gerüste, Flächen auf Fahrzeugen und Sonnenschirme, das Verbot der Außenwerbung des § 20a zu umgehen und damit das Ziel des Gesetzes, die Verbesserung des Gesundheits- und Jugendschutzes, zu unterlaufen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 20b Absatz 1, Absatz 2 TabakerzG)

   In Artikel 1 Nummer 8 ist § 20b wie folgt zu ändern:

   a) In Absatz 1 sind die Wörter „Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen oder Wasserpfeifentabak" durch die Wörter „Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter" zu ersetzen.

   b) Absatz 2 ist zu streichen.

   c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

   Folgeänderung:

   In Artikel 1 Nummer 14 Buchstabe b ist § 47 Absatz 7 zu streichen.

   Begründung:

   Im Referentenentwurf vom 4. November 2015 war ein umfassendes Verbot der kostenlosen Abgabe von Tabakerzeugnissen und elektronischen Zigaretten vorgesehen. Mit der jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Differenzierung soll die Möglichkeit eröffnet werden, bestimmte Tabakerzeugnisse nach wie vor kostenlos abzugeben, auch wenn sich diese Ausnahme auf Geschäftsräume des Fachhandels beschränken soll. In der Vergangenheit wurden seitens eines großen Herstellers über Werbefirmen Werbepartys unter dem Motto „Rauchen, Feiern, Genießen" angeboten; für derartige Partys konnten sich junge Leute ab 21 Jahren bewerben, um eine „Festival Revival Party" zu gewinnen. Diese Partys und ähnliche Veranstaltungen ließen sich auch künftig ohne weiteres durchführen, sofern sie in die Geschäftsräume des Tabakhandels verlegt würden. Das Ziel der EU, junge Leute vor den Gefahren des Tabakrauchens bzw. vor elektronischen Zigaretten als Einstieg in den Konsum von Tabakerzeugnissen zu schützen, ließe sich damit umgehen. Mit der Streichung der Ausnahme, dass bestimmte, im Absatz 2 genannte Tabakerzeugnisse noch in Geschäftsräumen des Fachhandels kostenlos abgegeben werden können, entfällt dessen Regelungsinhalt und er ist damit zu streichen. Das Verbot der kostenlosen Abgabe ist damit für alle Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und deren Nachfüllbehälter unterschiedslos in Absatz 1 zu regeln.

In der Folge ist auch § 47 Absatz 7 zu streichen, da sich dieser auf den bisherigen (nunmehr gestrichenen) § 20b Absatz 2 bezieht und mit dem eine Übergangsfrist bis zum 20. Mai 2020 vorgesehen ist.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 21 Absatz 1 Nummer 5 – neu – TabakerzG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist § 21 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 3 ist das Wort „oder“ zu streichen.

b) In Nummer 4 ist nach dem Wort „seien“ der Punkt durch das Wort „, oder“ zu ersetzen.

c) Folgende Nummer 5 ist anzufügen:

„5. die den Eindruck erwecken, dass elektronische Zigaretten weniger schädlich als Tabakerzeugnisse seien.“

Begründung:

Im Referentenentwurf vom 4. November 2015 war die o. g. Regelung – in redaktionell etwas anderer Form – enthalten. Warum diese nun im aktuellen Gesetzentwurf entfallen soll, kann nicht nachvollzogen werden, da es sich um eine sinnvolle Regelung handelt, die den Schutzgedanken der EU widerspiegelt. Gerade vor dem Hintergrund, dass E-Zigaretten derzeit häufig als gesundheitlich unbedenklich beworben werden und gerade für junge Menschen leicht als Einstieg in „unbedenklichen Rauchgenuss“ genutzt werden, erscheint ein Verbot solcher werblicher Informationen sinnvoll und notwendig. Mit der vorgeschlagenen Änderung würde die Regelung wieder in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

**Anlage 4**

**Gegenäußerung der Bundesregierung**

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

**Zu Nummer 1** (Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a – § 2 Nummer 9 TabakerzG)

Die Bundesregierung hält die Streichung nicht für erforderlich. Die Aufzählung in § 2 Nummer 9 TabakerzG ist auch bei Beibehaltung des – alternativen – Tatbestandsmerkmals „mittels einer ortsfesten Einrichtung“ nicht abschließend, wie sich aus dem Auffangtatbestand „oder in sonstiger Weise“ ergibt. Somit ist Außenwerbung in jedem Fall auch auf beweglichen Oberflächen verboten.

**Zu Nummer 2** (Artikel 1 Nummer 8 – § 20b Absatz 1, Absatz 2 TabakerzG)

Die Bundesregierung stimmt den Änderungen nicht zu.

Die in der Begründung des Antrags genannten Differenzierungen nehmen auf produkt- und konsumentenspezifische Besonderheiten Rücksicht.

Die Übergangsfrist soll den Betroffenen die Umstellung auf die neuen Vorschriften erleichtern.

**Zu Nummer 3** (Artikel 1 Nummer 9 – § 21 Absatz 1 Nummer 5 – neu – TabakerzG)

Die Bundesregierung wird das Anliegen im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf haben sich auch die Gesundheitsverbände für die Streichung des Verbots ausgesprochen. Aus ihrer Sicht ist das in Nummer 1 genannte Verbot ausreichend, wonach nicht suggeriert werden darf, dass elektronische Zigaretten gesundheitlich unbedenklich sind.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333